

Distr.: Limited
9 June 2015
Arabic
Original: English

اللجنة القانونية والتقنية



الدورة الحادية والعشرون
كينغستون، جامايكا
١٣-٢٤ تموز/يوليه ٢٠١٥

مسائل متصلة بتزكية الدول عقود الاستكشاف في المنطقة والمسائل
ذات الصلة

مذكرة من الأمانة

أولاً - مقدمة

- ١ - أصدر مجلس السلطة الدولية لقاع البحار في دورته العشرين مقررًا بشأن التقرير الموجز المقدم من رئيس اللجنة القانونية والتقنية، وجمع المجلس في ذلك المقرر موضوعين منفصلين يتسمان بقدر مماثل من الأهمية هما: "اختبار السيطرة الفعلية"، الذي يتعلق بمسألة تزكية الدول عقود الاستكشاف في المنطقة، ومفهوم "إساءة استخدام المركز المهيمن" الذي يتعلق بموضوع احتكار مزاولة الأنشطة في المنطقة. وطلب المجلس من اللجنة مواصلة عملها بشأن هذه المسائل دون أن يدعو تحديداً إلى اتخاذ إجراءات (انظر ISBA/20/C/3، الفقرة ٧).
- ٢ - وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن المجلس واللجنة قد نظرا في دوراتهما المعقودة في الآونة الأخيرة في مسائل أخرى إلى جانب مفهوم المركز المهيمن، مثل اختبار السيطرة الفعلية، وتزكية الدول العقود، واحتكار مزاولة الأنشطة في المنطقة، وأجريا مداولات بشأنها. والغرض من هذه المذكرة تلخيص المسائل التي حلّها المجلس واللجنة في هذا الصدد حتى الآن، وإصدار توصية إلى اللجنة تنص على نهج مقترح لمواصلة النظر في هذه المسائل في برنامج عملها، على النحو الذي يتوخاه المجلس.



ثانياً - تزكية الدولة عقود الاستكشاف واختبار السيطرة الفعلية

٣ - طلب المجلس في مقرره المؤرخ ٢١ تموز/يوليه ٢٠١١ (ISBA/17/C/20) أن تحلل اللجنة المادة ١١-٢ من نظام التنقيب عن العقيدات المؤلفة من عدة معادن واستكشافها ونظام التنقيب عن الكبريتيدات المتعددة الفلزات واستكشافها في المنطقة^(١). وتعلق المادة ١١ بشهادة التزكية. والغرض منها هو تنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار وأحكام اتفاق عام ١٩٩٤ المتعلق بتنفيذ الجزء الحادي عشر من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار المؤرخة ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢ فيما يتعلق بشرط التزكية من الدول الأطراف.

٤ - وتنص المادة ٤ من المرفق الثالث للاتفاقية على وجوب أن يكون مقدمو الطلبات ممن تتوفر فيهم متطلبات الجنسية والسيطرة والتزكية المنصوص عليها في الفقرة ٢ (ب) من المادة ١٥٣ وأن يتبعوا الإجراءات ويستوفوا معايير التأهيل المنصوص عليها في قواعد السلطة وأنظمتها وإجراءاتها. وتنص الفقرتان ١ و ٢ من المادة ١١ في مجموعات الأنظمة الثلاثة كافة، على ما يلي:

١ - يرفق كل طلب مقدم من مؤسسة حكومية أو من أحد الكيانات المشار إليها في المادة ٩ (ب) بشهادة تزكية صادرة عن الدولة التي تعد المؤسسة أو الكيان من رعاياها أو التي تسيطر عليها أو عليه سيطرة فعلية. وإذا كان لمقدم الطلب أكثر من جنسية واحدة، كما في حالة شراكة الكيانات أو اتحاد الكيانات المنتمئة لأكثر من دولة، تصدر كل دولة معنية شهادة تزكية.

٢ - إذا كان لمقدم الطلب جنسية دولة واحدة ولكنه يخضع فعلياً لسيطرة دولة أخرى أو رعاياها، تصدر كل دولة معنية شهادة تزكية.

٥ - ولمساعدة اللجنة، أعدت الأمانة تحليلاً أولياً للمادة ١١ (ISBA/20/LTC/10). وتضمن التحليل مناقشة لمسألة التزكية، ومقتبسات من الأحكام ذات الصلة الواردة في كل من الاتفاقية والاتفاق، وإشارات إلى آراء دائرة منازعات قاع البحار^(٢) بشأن هذا الموضوع. وتضمن التحليل أيضاً مناقشة مسهبة لمعنى مصطلح "السيطرة الفعلية". وخلص إلى استنتاج

(١) تجدر الإشارة إلى أن المجلس قد قام، عقب صدور ذلك المقرر، باعتماد نظام التنقيب عن قشور المنغنيز الحديدي الغنية بالكوبالت واستكشافها في المنطقة (ISBA/18/A/11، المرفق) الذي يتضمن نصاً مماثلاً، وأن السلطة الدولية لقاع البحار قد أقرت ذلك النظام.

(٢) الرأي الاستشاري بشأن مسؤوليات والتزامات الدول المزكية للأشخاص والكيانات فيما يتعلق بالأنشطة في المنطقة، الصادر في ١ شباط/فبراير ٢٠١١ عن دائرة منازعات قاع البحار التابعة للمحكمة الدولية لقانون البحار، الفقرة ٧٨.

مفاده عدم وجود تعريف موحد للمصطلح، وأن المعنى المنسوب إليه يختلف اختلافا كبيرا بحسب السياق الذي يطبق فيه اختبار السيطرة الفعلية والغرض من تطبيقه^(٣). والاستنتاج الثاني هو أن الشروط والمعايير التي تحدد السيطرة الفعلية تقع ضمن اختصاص الدولة التي تمارسها. فالقانون الدولي لا يعرف بمزيد من التفصيل معنى السيطرة الفعلية؛ بل يترك ذلك للقانون الداخلي إذا ارتأت الدولة ضرورة لتفصيل شروط ومعايير ممارسة رقابتها التنظيمية. والاستنتاج الثالث هو تماثل النهج المتبع في القانون والممارسة المتعلقين برفع أعلام السفن والطيران المدني، وكذلك في النظام المنبثق عن الجزء الحادي عشر من اتفاقية قانون البحار: تأكيد أهمية مكان التأسيس/التسجيل ومنح الجنسية (أي السيطرة التنظيمية) بوصفهما العاملين الحاسمين أو المهيمنين، بغض النظر عن الواقع العملي فيما يتعلق بالسيطرة على سياسات الشركة ورأس مالها وشؤونها المالية وإدارتها.

٦ - وأشير إلى أن على اللجنة حين تنظر في أهلية مقدم الطلب أن تتأكد من استيفاء شروط التزكية الواردة في المادة ١٥٣ من الاتفاقية، وفقا للمرفق الثالث للاتفاقية ووفقاً للأنظمة. ويُعتبر إجراء التأسيس أو منح الجنسية، إلى جانب تعهدات الدولة المزكية، كافياً لإثبات "السيطرة الفعلية" لأغراض استيفاء شروط التزكية، على الأقل فيما يتعلق بالكيانات المؤسسة في دولة التزكية أو الحاصلة على جنسيتها.

نظر اللجنة في المسألة

٧ - أشارت اللجنة حين النظر في هذه المسألة (ISBA/20/C/20، الفقرات ٢٥-٢٩)، إلى أن المادة ١١-٢ تتعلق بشكل شهادة التزكية ومضمونها وتحدد معايير وإجراءات تنفيذ شرط التزكية من قبل الدول الأطراف على النحو الوارد في المادة ١٥٣ والمادة ٤ من المرفق الثالث للاتفاقية. وتنص هاتان المادتان على أن الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين يجب أن يستوفوا شرطين اثنين من أجل الاضطلاع بأنشطة في المنطقة: أولاً، لا بد أن يكونوا من رعايا إحدى

(٣) ثمة معانٍ مختلفة تنطبق أيضاً في النظم القانونية المختلفة. فعلى سبيل المثال، تفيد منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بما يلي: "يُعتبر بصفة عامة أن السيطرة على مؤسسة ما تُمارس حينما يجوز فرد أو مجموعة من المستثمرين أكثر من ٥٠ في المائة من مجموع الأسهم التي تجوز لحاملها التصويت في المؤسسة أو الشركة. ومع ذلك، فإن 'السيطرة الفعلية' يمكن أن تُمارس حين يجوز المستثمر (أو المستثمرون) كتلاً كبيرة من الأسهم التي تجوز لحاملها التصويت، حتى لو كانت تلك الكتل تقل عن ٥٠ في المائة، حين تكون الأسهم المتبقية موزعة على نطاق واسع في حوزة العديد من المستثمرين الأصغر حجماً. ويمكن أيضاً ممارسة السيطرة على المؤسسات من خلال تداخل الإدارات وتشابك روابط الملكية المشتركة فيما بين الشركات، مثلما يحدث في حالة التكتلات". انظر: (Organization for Economic Cooperation and Development,) (Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law (Paris Publishing, 1993), p. 31).

الدول الأطراف أو خاضعين للسيطرة الفعلية لإحدى الدول الأطراف أو لرعاياها؛ وثانياً، يجب أن يحظوا بتزكية دولة أو أكثر من الدول الأطراف في الاتفاقية.

٨ - ولاحظت اللجنة أن قرار تزكية كيان يملك المؤهلات اللازمة هو مسألة متروكة للسلطة التقديرية للدولة الطرف أو الدول الأطراف المعنية. وهذا يعني أن الدولة المزكية تتحمل عبء التأكد من أن الكيان المطلوب تزكيته يستوفي المعيارين السالفين الذكر قبل أن تتخذ قرار التزكية. وأشارت اللجنة أيضاً إلى أن الاتفاقية تشترط شهادة التزكية كدليل على اتخاذ قرار التزكية من جانب دولة أو دول الجنسية أو الدولة أو الدول التي لها سيطرة فعلية على الكيان. وتقع الشروط والمعايير المحددة للسيطرة الفعلية ضمن مجال اختصاص الدولة التي تمارسها. ولذا تُترك للدولة المزكية مسألة تحديد شروط منح التزكية في إطار نظمها القانونية الداخلية، إذا وجدت أن من المناسب القيام بذلك. ولاحظت اللجنة أيضاً أن الجزء الحادي عشر من الاتفاقية، فضلاً عن سياقات قانونية أخرى، يستخدم نفس المعايير الحاسمة الأهمية الخاصة بالتأسيس والتسجيل ومنح الجنسية (أي الرقابة التنظيمية) لتحديد السيطرة الفعلية. وهذا يعني، على الأقل فيما يخص الكيانات التي أُسست في إحدى الدول المزكية أو الحاملة لجنسيتها، أن أفعال التأسيس أو منح الجنسية، إلى جانب التعهدات التي تقطعها الدولة المزكية، تبدو كافية لإثبات "السيطرة الفعلية" لأغراض استيفاء شروط التزكية.

٩ - وشددت اللجنة على أن المعلومات المتعلقة بشهادة التسجيل وتحديد المكان الرئيسي لعمل مقدم الطلب وموطنه، بالإضافة إلى شهادة التزكية، هي معلومات بالغة الأهمية بالنسبة للجنة لكي تتأكد من أن مقدم الطلب يستوفي شروط التزكية. وفي ضوء تلك الملاحظات، خلصت اللجنة إلى استنتاج مفاده أن تحديد تفاصيل أي شرط من شروط منح التزكية في سياق الجزء الحادي عشر من الاتفاقية أمرٌ يبدو من الأنسب تناوله في سياق القوانين المحلية، إذا رأت الدولة المزكية ضرورة لذلك.

١٠ - وعقب الإعراب عن الآراء والاستنتاجات المذكورة أعلاه وإبلاغ المجلس بها، خلصت اللجنة إلى أن المضي قدماً في تفصيل المادة ١١-٢ ليس ضرورياً ولا مناسباً (المرجع نفسه، الفقرة ٢٩).

ثالثاً - المسائل المتعلقة باحتكار مزاولة الأنشطة وإساءة استخدام المركز المهيمن

١١ - ناقش المجلس أيضاً في دورته العشرين مسألة احتكار مزاولة الأنشطة في المنطقة. وفي ضوء الأسئلة التي أثارها عدة دول أعضاء، طلب المجلس إلى اللجنة إيلاء مزيد من الاهتمام

لهذه المسألة والنظر على نحو خاص في إمكانية تحقيق الموازنة في هذا الصدد بين نظام التنقيب عن العقيدات ونظام التنقيب عن الكبريتيدات ونظام التنقيب عن قشور المنغنيز.

١٢ - ولدى النظر في هذه المسألة، استعانت اللجنة بوثيقة معلومات أساسية أعدتها الأمانة (ISBA/20/LTC/11) واستعرضت فيها الأحكام ذات الصلة الواردة في كل من الاتفاقية والاتفاق والأنظمة التي وضعتها السلطة فيما يتعلق باحتكار مزاولة الأنشطة في المنطقة. ولوحظ أن الاتفاقية واتفاق عام ١٩٩٤ لا يتضمنان ما يمنع، على وجه التحديد، إحدى الدول (سواء أكانت تقدم الطلب بوصفها دولة طرفاً أو بوصفها مؤسسة حكومية) من تقديم أكثر من طلب واحد بشأن خطة عمل لأغراض الاستكشاف، سواء فيما يتعلق بالعقيدات المؤلفة من عدة معادن أو بأي نوع آخر من الموارد المعدنية. وبالمثل، ليس هناك ما يمنع أي شخص طبيعي أو اعتباري أو اتحاد كيانات من هذا القبيل من تقديم أكثر من طلب واحد. وفي الوقت نفسه، فإن الاتفاقية تفتقر أيضاً إلى الوضوح فيما يتعلق بالحد الأقصى لعدد الطلبات التي يجوز أن يقدمها أي من الكيانات أو مجموعات الكيانات المذكورة أعلاه (الفقرة ٢).

١٣ - وأشير أيضاً إلى أن المادة ٦ من المرفق الثالث للاتفاقية تتضمن في الفقرتين ٣ (ج) و ٤ أحكاماً تهدف إلى منع كيان واحد من اكتساب مركز مهيم في المنطقة عبر فرض قيود مكانية تحد من عدد العقود التي يمكن أن يحصل عليها (انظر المرجع نفسه، الفقرة ٣). وأشير مع ذلك إلى أن تلك الأحكام لا تنطبق إلا على خطط العمل المتعلقة باستكشاف العقيدات المؤلفة من عدة معادن. وذكر أن الفقرة ٣ (ج) من المادة ٦ من المرفق الثالث مُدججة في نص النظام الحالي للتنقيب عن العقيدات، وأن التطبيق العملي لهذا الحكم يتسم بالصعوبة. وبصفة خاصة، يستحيل تحديد مساحة المنطقة قبل إنشاء الحدود الخارجية للولاية الوطنية لجميع الدول الساحلية، ولذا فإن تحديد ٢ في المائة من ذلك الجزء من المنطقة سيكون أمراً غير عملي.

١٤ - وفيما يتعلق بنظام التنقيب عن الكبريتيدات، قررت اللجنة في مرحلة مبكرة، أن من المتعذر تطبيق القيود المنصوص عليها في المادة ٦ من المرفق الثالث، وذلك لأن الحكم نفسه يشير على نحو صريح إلى أنه ينطبق حصراً على العقيدات المؤلفة من عدة معادن، وليس له عملياً أي معنى من منظور علمي في حال تطبيقه على الكبريتيدات. وتبعاً لذلك، ورد النص البديل التالي في نظام التنقيب عن الكبريتيدات ونظام التنقيب عن قشور المنغنيز: "يجوز للجنة أن توصي بالموافقة على خطة عمل إذا رأت أن هذه الموافقة لن تسمح لدولة طرف

أو كيانات تركزها تلك الدولة باحتكار مزاولة الأنشطة المتعلقة بالكبريتيدات المتعددة الفلزات في المنطقة أو استبعاد دول أطراف أخرى من هذه الأنشطة“.

نظر اللجنة في المسألة

١٥ - وفقاً لطلب المجلس، نظرت اللجنة في دورتها العشرين في مسألة احتكار مزاولة الأنشطة في المنطقة، ولا سيما إمكانية مواءمة نظام التنقيب عن العقيدات ونظام التنقيب عن الكبريتيدات ونظام التنقيب عن قشور المنغنيز. وبعد مناقشة كاملة، وفي ضوء المعلومات الأساسية المقدمة من الأمانة (ISBA/20/LTC/11)، قررت اللجنة أن توصي المجلس بالعمل على مواءمة نظام التنقيب عن العقيدات مع الأحكام المناظرة الواردة في نظام التنقيب عن الكبريتيدات ونظام التنقيب عن قشور المنغنيز.

١٦ - وذكرت اللجنة في ختام جلساتها في تموز/يوليه أن ثمة ما يشير إلى طريقة ناشئة جديدة في العمل في ما يتصل بطلبات خطط العمل المتعلقة بالاستكشاف. ورغم أن النهج الجديد يمثل للأنظمة، فإن اللجنة رأت أن الأمر يقتضي توجيه انتباه المجلس إليه.

نظر المجلس في المسألة

١٧ - أجرى المجلس في دورته العشرين مناقشات مستفيضة بشأن المسائل المتعلقة باحتكار مزاولة الأنشطة في المنطقة، وتسيير أعمال المؤسسة، وممارسة الدولة المزكية السيطرة الفعلية، وتضارب المصالح لدى أعضاء اللجنة. وفي الجلسة ١٩٨، المعقودة في ١٨ تموز/يوليه ٢٠١٤، نظر المجلس في التعديلات على المادة ٢١ من نظام التنقيب عن الكبريتيدات، واعتمد تلك التعديلات، على النحو الذي أوصت به اللجنة (ISBA/20/C/22). واعتمد المجلس أيضاً المقرر ISBA/20/C/23، الذي عدّل المادة ٢١ من نظام التنقيب عن العقيدات لجعله يتواءم مع نظام التنقيب عن الكبريتيدات ونظام التنقيب عن قشور المنغنيز.

١٨ - وأخيراً، في الجلسة ٢٠١، المعقودة في ٢٣ تموز/يوليه ٢٠١٤، اعتمد المجلس مقررًا بشأن التقرير الموجز المقدم من رئيس اللجنة (ISBA/20/C/31) طلب فيه إلى اللجنة أن تواصل العمل بشأن المسائل المتصلة بتزكية الدول عقود الاستكشاف في المنطقة، وأن تولي اهتماماً خاصاً لاختبار السيطرة الفعلية والمسائل ذات الصلة باحتكار مزاولة الأنشطة في المنطقة، وأن تأخذ في الحسبان، على وجه الخصوص، مفهوم إساءة استخدام المركز المهيمن.

رابعاً - السبل المقترحة للمضي قدماً

١٩ - استمر حجم عمل اللجنة في التزايد في السنوات الأخيرة. ويرجع ذلك جزئياً إلى زيادة كبيرة في الطلبات الجديدة المتعلقة بعقود الاستكشاف، وزيادة حجم ومحتوى التقارير السنوية المقدمة من المتعاقدين الحاليين. وساهمت أيضاً في زيادة عبء العمل الحاجة إلى أن تبدأ اللجنة العمل بشكل عاجل على صياغة الإطار التنظيمي لأنشطة الاستغلال. وحيث إن سبعة من عقود الاستكشاف الحالية ستنتهي في عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٧، فإن اللجنة تواجه ضغطاً هائلاً لكفالة التعجيل في مشاوراتها وعملها على مشروع نظام الاستغلال تحسباً لورود طلب استغلال. وتواصل هذه الطلبات المتزايدة التأثير في عمل اللجنة، رغم أن اجتماعاتها باتت الآن تعقد في دورتين في شباط/فبراير وتموز/يوليه.

٢٠ - وإن اللجنة، إذ تدرك حسامة طلب المجلس، والأهمية التي يوليها للبند قيد النظر، وإذ تضع في اعتبارها القيود التي تواجهها اللجنة من حيث تحديد أولويات عملها، ترى أن الضرورة قد تقتضي أن تنظر اللجنة في ترتيب يتيح لها إبقاء هذا البند مدرجاً في جدول أعمالها وتطلب إلى الأمانة، مع مراعاة الاتجاهات والمستجدات في مجال التعدين في قاع البحار العميق، أن تكلف بإجراء دراسة أكمل عن مسألة إساءة استخدام المركز المهيمن للتوصل إلى فهم واضح ونهائي لتبعات الطرق الجديدة لممارسة العمل، التي برزت في الأنشطة الحالية والمقبلة في المنطقة، وتقديم تقرير إلى اللجنة عن نتائج تلك الدراسة في الدورة الثالثة والعشرين للسلطة، في عام ٢٠١٧.

٢١ - واللجنة مدعوة إلى الإحاطة علماً بهذه المذكرة والبتّ في سبل المضي قدماً، حسب الاقتضاء.